

## **REGULASI TANPA *BASIC* SUMBER DAYA ALAM DAN LINGKUNGAN SOSIAL**

**(Studi Penerapan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan di Teluk Benoa)**

Niluh Komang Adhyati Intan Hapsari, Dr. Moh. Fadli, S.H., M.H., Sucipto, S.H., M.H

**Fakultas Hukum Universitas Brawijaya**

Email: niluhkomangintan@yahoo.com

### **Abstrak**

Pulau Bali merupakan pulau tujuan pariwisata yang dimiliki oleh Indonesia karena keindahan alamnya. Pembangunan di Pulau Bali semakin marak dilakukan demi memperluas pariwisata internasional serta memberikan rasa nyaman terhadap para wisatawan yang berkunjung ke Bali. Namun, pembangunan di pulau Bali tidak sejalan dan tidak selalu berimbas baik terhadap kondisi lingkungan alam dan sosial di Bali. Seperti terbitnya Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 yang merevisi Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 dianggap sebagai suatu regulasi yang tidak memperhatikan aspek alam dan sosial di Pulau Bali. Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 mengatur tentang wilayah konservasi air yang dilindung di Teluk Benoa. Namun Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 mengubah status wilayah Teluk Benoa, dari zona konservasi air menjadi zona penyangga yang statusnya dapat dikembangkan dengan pengadaan reklamasi. Peraturan Presiden ini menimbulkan pro dan kontra, pergolakan masyarakat yang berpendapat bahwa Peraturan Presiden ini mengancam kelestarian lingkungan di daerah Teluk Benoa dan juga mengancam kehidupan nelayan di Teluk Benoa.

Kata kunci : Regulasi, Bali, Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014, Teluk Benoa

### *Abstract*

*Bali island is the most popular island for tourist destinations in indonesia because its beautiful nature. Therefore, Government has been made a lot of development efforts in trying to expand and develop Bali more comfortable for international tourists. Unfortunately, the effort was contrary with the natural environment and social condition in Bali. It showed in society rejection toward Presidential Decree Number 51 Year 2014 was revise Presidential Decree Number 45 Year 2011 that regulate about Protection of Water Conservation Zone in Teluk Benoa. In fact, the Presidential Decree Number 51 Year 2014 changed the status of Teluk Benoa as Water Conservation Zone become Buffer Zone. The Status of Buffer Zone could be developed with procurement of reclamation. Consequently, the local society were consider that the Presidensial Decree Number 51 Year 2014 would threaten the environmental sustainability and fisherman's life in Teluk Benoa*

*Keywords: Regulation, Bali, Presidential Decree Number 51 Year 2014, Teluk Benoa*

## **A. Pendahuluan**

Pulau Bali merupakan pulau tujuan pariwisata dunia terkenal yang berada di Indonesia. Bali merupakan maskot pariwisata Indonesia di mata dunia. Banyaknya wisatawan domestik dan mancanegara yang datang ke Bali karena keunikan dan kekayaan alam budaya menjadikannya suatu pulau yang memperoleh dan menyumbangkan pemasukan tertinggi dalam sektor pariwisata untuk negara.

Namun dewasa ini, akibat industri pariwisata yang menjanjikan dan permintaan pasar untuk selalu membuat wisatawan terkhusus wisatawan asing nyaman, menjadikan pembangunan di Bali semakin tidak terkendali. Pembangunan perekonomian internasional di Bali seringkali tidak di iringi dengan kesejahteraan penduduk aslinya. Lahan-lahan pertanian berganti dengan gedung-gedung dan pusat perbelanjaan. Hutan-hutan yang menjadi mata pencaharian masyarakat adat setempat telah berubah menjadi gedung pertemuan internasional.

Pada saat ini, sumberdaya air Kota Denpasar telah mengalami defisit air sebesar -151,3 juta meter kubik pada musim kemarau sehingga daya dukung sumberdaya air terlampaui karena padatnya pembangunan<sup>1</sup>. Demi melindungi daerah konservasi air dan mengatur tentang wilayah tata ruang Bali, pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan.

---

<sup>1</sup> R. Suyarto, 2010, Kajian Akifer di Kecamatan Denpasar Barat Provinsi Bali, E-Book Jurnal (online), Volume 12 No.1, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Bali, hlm 2.

Beberapa tahun setelah terbitnya Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011, Presiden membuat revisi terbaru yaitu Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014. Peraturan Presiden ini lahir dari surat Gubernur Provinsi Bali No. 523/3193/Diskanlut, pada 26 Desember 2012 kepada Menteri Kelautan dan Perikanan, perihal Reklamasi Teluk Benoa dan Pulau Pudut Kabupaten Badung, Bali<sup>2</sup>.

Selanjutnya, Gubernur Bali melalui surat tertanggal 23 Desember 2013 kepada Menteri Koordinator Bidang Perekonomian selaku Ketua Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional menyampaikan faktual kondisi umum pemanfaatan ruang di Kawasan Perairan Teluk Benoa, dan sekaligus mengajukan permohonan agar Zona L3 yang merupakan zona pelestarian sumber daya alam, khususnya pada perairan Teluk Benoa di luar kawasan konservasi Taman Hutan Raya Ngurah Rai ditinjau kembali fungsinya, dan diusulkan sebagai kawasan pemanfaatan umum sehingga kawasan tersebut dapat dilakukan revitalisasi.

Kebijakan gubernur ini kemudian diteruskan kepada pemerintah, dan membuat Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 Tentang Tata Ruang Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan atau Sarbagita, yang merevisi dan mengubah peraturan sebelumnya. Pada hal ini Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 dan juga menyisipkan satu pasal, yaitu pasal 55 ayat (5) yang secara

---

<sup>2</sup> Lihat penjelasan sekretaris negara yang dilansir pada halaman [www.setkab.go.id](http://www.setkab.go.id) di akses pada tanggal 25 Oktober 2014 pukul 19:00

cepat mendapat penolakan dari Wahana Lingkungan Hidup Bali<sup>3</sup> dan juga penduduk sekitar teluk Benoa.

Sisipan pasal yang ditambahkan pada Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 itu secara jelas dan terperinci mengubah status teluk benoa dari zona L3 atau zona pelestarian sumberdaya alam, menjadi zona P atau zona penyangga atau kata lain adalah zona yang statusnya dilindungi berubah menjadi zona yang dapat di kembangkan.

Perubahan itu antara lain perubahan pada pasal 56 Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 tentang pembagian zona budi daya, didalam pasal 56 berbunyi:

Kawasan budi daya dikelompokkan ke dalam zona budi daya, terdiri atas zona budi daya 1 (Zona B1), zona budi daya 2 (Zona B2), zona budi daya 3 (Zona B3), zona budi daya 4 (Zona B4), zona budi daya 5 (Zona B5), zona budi daya 6 (Zona B6), zona budi daya 7 (Zona B7), dan zona penyangga (Zona P).

Pada pasal tersebut, terdapat penambahan zona yaitu zona P atau zona penyangga yang sebelumnya didalam pasal 56 Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tidak terdapat zona P. Untuk menguatkan dan menjelaskan pasal 56 Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014, ditambahkan lah pasal sisipan untuk mengatur zona P lebih lanjut. Pasal sisipan yang pertama adalah pasal 63 A yang isinya:

(1) Zona P sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 merupakan zona perairan pesisir dengan karakteristik kawasan teluk yang berhadapan dengan Zona L3, Zona B1, Zona B2, dan Zona B3 di Kawasan Teluk Benoa, yang menjaga fungsi Zona L3, Zona B1, Zona B2, dan Zona B3 sebagai kawasan pemanfaatan umum yang potensial untuk kegiatan kelautan, perikanan, ke pelabuhanan, transportasi, pariwisata, pengembangan ekonomi, permukiman, sosial budaya, dan agama.

---

<sup>3</sup> Lihat selengkapnya pada <http://www.walhi.or.id/tolak-reklamasi-segera-batalkan-perpres-51-tahun-2014.html> diakses pada 23 November 2014 pukul 20:07

(2) Zona P sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan di perairan pesisir Teluk Benoa yang berada di sebagian Kecamatan Denpasar Selatan, Kota Denpasar dan sebagian Kecamatan Kuta Selatan, Kabupaten Badung.

(3) Zona P yang berdasarkan ketentuan perundang-undangan di bidang kehutanan masih ditetapkan sebagai Taman Hutan Raya Ngurah Rai, selanjutnya disebut L3/P di sebagian Kecamatan Kuta Selatan, Kabupaten Badung, termasuk Pulau Pudent.

(4) Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di dalam pasal 63 A terlihat jelas perubahan status Teluk Benoa dari kawasan konservasi menjadi zona penyangga atau Zona P. Teluk benoa yang sebelumnya menjadi titik konservasi perairan, kini statusnya diubah menjadi zona yang potensial untuk dilakukan pemanfaatan umum dalam hal kegiatan kelautan, perikanan, transportasi, pariwisata, pengemban ekonomi, pemukiman, sosial, budaya, dan agama<sup>4</sup>.

Banyaknya aksi penolakan atas kebijakan reklamasi teluk benoa sendiri menjadi titik permasalahan tersendiri. Aksi kontra terus bermunculan seperti yang di lansir di portal-portal berita aksi penolakan reklamasi ini terus di laksanakan oleh komunitas masyarakat serta masyarakat teluk benoa sendiri. Dari fakta tersebut, penting untuk diteliti apa yang menjadi halangan ataupun hambatan pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 dan bagaimana kaitan revisi Peraturan Presiden tersebut terhadap faktor kesejahteraan dan ekonomi masyarakat Bali terkhusus masyarakat Teluk Benoa.

---

<sup>4</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 121

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut telah menghasilkan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 sesuai dengan keadaan lingkungan alam dan lingkungan sosiologis terhadap wilayah Teluk Benoa?
2. Apa hambatan yang terjadi terhadap implementasi Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 di wilayah Teluk Benoa?
3. Solusi apa yang harus dilakukan demi terselenggaranya Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 dengan tetap mempertimbangkan keadaan lingkungan hidup dan lingkungan sosial di Teluk Benoa?

## **C. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian dan Pendekatan**

Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis-sosiologis, artinya suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata yang terjadi di lapangan dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), yang kemudian menuju pada identifikasi (*problem-identification*).<sup>5</sup>

### **2. Alasan Pemilihan Lokasi**

Penelitian ini dilakukan di wilayah Teluk Benoa, dengan pertimbangan bahwa Teluk Benoa merupakan wilayah yang statusnya di ubah dengan munculnya Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014.

### **3. Jenis dan Sumber Data**

---

<sup>5</sup> Soejono Soekanto, **Pengantar Penelitian Hukum**, UI Press, Jakarta, 1982, hlm. 10

Data Premier yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya melalui interview atau wawancara langsung dengan responden<sup>6</sup>. Data ini diperoleh langsung dari lembaga terkait dalam hal ini Pemerintah Provinsi Bali atau dalam hal ini Badan Lingkungan Hidup, Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak di lingkungan hidup Wahana Lingkungan Hidup Indonesia Daerah Bali dan masyarakat asli Teluk Benoa.

Data sekunder yaitu data-data atau masukan-masukan sekitar masalah objek yang dikaji melalui penelitian yang bersumber pada literatur, peraturan perundang-undangan, dan lain-lain yang ada hubungannya dengan masalah yang hendak dibahas<sup>7</sup>. Data sekunder diambil dari buku-buku dan karya tulis dari kalangan ahli hukum yang berkaitan dengan masalah yang diangkat pada penelitian ini yang terdiri dari Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Denpasar, Badung, Gianyar, Tabanan, Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian dengan mengadakan wawancara atau tanya jawab langsung dengan responden,

---

<sup>6</sup> Burhan Asofa, **Metode Penelitian Hukum**, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 91

<sup>7</sup> Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat**, Rajawali Press, Jakarta, 1982, hlm. 25

dengan memakai pedoman wawancara yang telah dipersiapkan sebelumnya dengan tidak menyimpang dari permasalahan.

Serta melalui studi kepustakaan dan studi dokumentasi yaitu pengumpulan data dengan mempelajari sumber-sumber kepustakaan berupa buku-buku literatur, peraturan perundang-undangan, serta mengumpulkan data yang ada terkait implementasi Peraturan Presiden No. 51 Tahun 2014 yang berupa data-data yang langsung berhubungan dengan penelitian yang dilakukan ini.

## **5. Responden**

Responden dalam penelitian skripsi kali ini adalah :

- a. I Made Teja sebagai Kepala Bagian Pengawasan Badan Lingkungan Hidup Provinsi Bali
- b. Suriadi Darmoko selaku Direktur Eksekutif Wahana Lingkungan Hidup Bali
- c. I Wayan Gendo S selaku koordinator For Bali
- d. Kadek Bobby selaku ketua Sentra Taruna-Taruni warga Pemogan warga sekitar wilayah Teluk Benoa

## **6. Teknik Penulisan**

Teknik penulisan ini menggunakan teknik penulisan deskriptif kualitatif. Mendeskripsikan prosedur, cara, dan tehnik pengolahan data dan analisis bahan hukum. Dari data yang diperoleh baik data primer dan data sekunder, kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu prosedur pemecahan masalah diteliti dengan cara memaparkan data yang



telah diperoleh dari studi kepustakaan dan studi lapangan kemudian dianalisis dengan bentuk kesimpulan.

#### **D. Pembahasan**

##### **1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian**

Secara administratif Teluk Benoa adalah perairan lintas kabupaten/kota yaitu Kota Denpasar dan Kabupaten Badung, meliputi tiga kecamatan yaitu Denpasar Selatan, Kuta, dan Kuta Selatan. Perairan teluk ini dikelilingi oleh 12 desa/kelurahan, masing-masing 6 desa/kelurahan di Kota Denpasar dan kabupaten Badung. Teluk benoa berada pada posisi strategis, berada di tengah pusat-pusat pertumbuhan ekonomi berbasis pariwisata, perdagangan dan jasa yang berkembang maju yaitu kawasan Sanur, Kuta dan Nusa Dua<sup>8</sup>. Kondisi lingkungan sosial masyarakat asli Teluk Benoa sebagian besar bekerja sebagai nelayan dan juga *tour guide*.

##### **2. Kesesuaian Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 Terhadap Keadaan Lingkungan Alam dan Lingkungan Sosial Wilayah Teluk Benoa**

Kondisi lingkungan Teluk Benoa, sebelum ada tol telah terjadi penumpukan lumpur akibat adanya sedimentasi yang sangat tinggi yang bersumber dari hulu-hulu sungai. Wilayah Teluk Benoa sendiri merupakan wilayah pasang surut yang dikeliling oleh hutan Mangrove namun pendangkalan bertambah parah terjadi di sekitar teluk akibat dari sisa pengurukan pembuatan jalan tol.

---

<sup>8</sup> Conservation International, **Kajian Modeling Dampak Perubahan Fungsi Teluk Benoa Untuk Sistem Pendukung Keputusan Dalam Jejaring KKP Bali**,. Bali, 2013. Hlm. 3

*“Hutan-hutan mangrove yang mengelilingi Teluk Benoa yang juga merupakan garda terakhir untuk melindungi desa terdekat dari abrasi, sudah banyak yang hancur sejak 10 tahun terakhir.”<sup>9</sup>*

Hal ini yang membuat Badan Lingkungan Hidup berpendapat bahwa revitalisasi berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 layak dilakukan di teluk Benoa. Kerusakan mangrove disekitar teluk Benoa menjadi alasan tersendiri Badan Lingkungan Hidup untuk ikut mendukung revitalisasi Teluk Benoa. Namun hal ini tidak selaras dengan yang dikemukakan oleh lembaga swadaya lingkungan hidup.

*“Pemerintah sempat berkerja sama dengan Jepang guna memperbaiki hutan mangrove dalam waktu 10 tahun dan kondisi hutan mangrove semakin membaik.”<sup>10</sup>*

Pendapat I Wayan Gendo S di perkuat oleh laporan oleh Nuarsa *et all* yang menyatakan bahwa telah terjadi peningkatan luasan tanaman mangrove dari luas 486,81 ha pada tahun 1994 menjadi 853,56 hektar pada tahun 2003. Hasil penelitian Dilaga, pada tahun 2006, hutan mangrove telah meningkat hingga 975,42 hektar. Keadaan ini menunjukan bahwa dalam jangka waktu 12 tahun luasan tanaman mangrove telah meningkat luasannya mencapai 40,72 ha setiap tahunnya<sup>11</sup>. Data ini jelas tidak selaras dengan yang dikemukakan oleh Badan Lingkungan Hidup. Badan Lingkungan Hidup juga mengatakan bahwa revitalisasi dengan mereklamasi Teluk Benoa, jika dilakukan

---

<sup>9</sup> Hasil wawancara dengan I Made Teja, Kepala Pengawasan Badan Lingkungan Hidup Provinsi Bali

<sup>10</sup> Hasil wawancara dengan I Wayan Gendo S, Koordinator For Bali

<sup>11</sup> Conservation International, **Kajian Modeling Dampak Perubahan Fungsi Teluk Benoa Untuk Sistem Pendukung Keputusan Dalam Jejaring KKP Bali**,. Bali, 2013. Hlm.23

juga akan menambah daratan baru dan hal itu dapat membuat lahan pertanian tidak mengalami alih fungsi lahan.

Sedangkan dalam segi agama dan budaya, Teluk Benoa merupakan wilayah suci karena terdapat lima sumber mata air atau lebih dikenal dengan nama *pacuan agung* yang bertemu di wilayah tersebut. Keberadaan lima sumber mata air ini akan menjadi dilema tersendiri bagi pengembangan Teluk Benoa karena akan mengganggu pertemuan lima mata air tersebut.

Ketidakseimbangan pembangunan yang mengorbankan wilayah konservasi ini bertentangan pula dengan asas keseimbangan pada lingkungan hidup. Inkonsistensi terjadi didalam pembuatan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 ini, karena sebelumnya pemerintah pada Kementerian Kelautan dan Perikanan menyatakan ingin mewujudkan 20 juta hektar kawasan konservasi perairan pada tahun 2020, namun baru terealisasi 16 juta hektar<sup>12</sup> tetapi sudah mengubah status wilayah konservasi perairan di Teluk Benoa menjadi zona budidaya atau zona penyangga yang dapat dimanfaatkan dengan pembangunan.

Peraturan presiden ini tidak sesuai dengan kondisi lingkungan dan sosial Teluk Benoa, kondisi lingkungan teluk Benoa yang dikelilingi oleh hutan mangrove mempunyai peran penting dalam melindungi daerah-daerah sekitar Teluk Benoa dari ancaman banjir. Revitalisasi Teluk Benoa dengan rencana melakukan reklamasi juga akan

---

<sup>12</sup> Widiana Parwata, 3 Oktober 2014, **Teluk Benoa Sumber Penyakit?**, Bali Post, Hlm. 9

mengancam pendapatan dan mata pencaharian nelayan sekitar karena nelayan dari berbagai desa di sekitar Teluk Benoa menggantungkan hidup dengan mencari ikan dan kepiting di sekitar Teluk Benoa pada saat air laut surut. Apabila reklamasi terus dilakukan, nelayan akan kehilangan mata pencaharian dan tidak ada hasil untuk kehidupan sehari-hari.

### **3. Hambatan Yang Terjadi Terhadap implementasi Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 di Wilayah Teluk Benoa**

Jika kita menengok kepada latar belakang pembuatan Peraturan Presiden ini, kita melihat bahwa Peraturan Presiden ini merupakan rujukan ataupun masukan dari Gubernur Bali agar mengubah status Teluk Benoa dari zona konservasi air menjadi zona budidaya, dimana lokasinya dapat dimanfaatkan oleh investor yang akan membangun ikon pariwisata baru di teluk benoa ini.

Apabila kita melihat dan mengacu kepada pasal 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan atau sering disebut dengan Amdal. Para investor yang akan melakukan revitalisasi di Teluk Benoa, sebelumnya harus mengajukan dokumen Amdal untuk memperoleh ijin lokasi pengadaan revitalisasi pada wilayah Teluk Benoa. Dokumen Amdal sendiri harus memuat aspirasi masyarakat terdampak dan pemerhati lingkungan hidup. Dalam proses pembuatam Amdal, pihak yang memohon tersebut wajib memanggil para ahli dan menjabarkan hasil kajian lingkungannya kepada masyarakat luas. Amdal sendiri merupakan piranti dan

instrumen hukum, dalam pandangan Bambang Pramudoyanto, secara teoritis atau praktis dapat memberikan kontribusi optimal dalam pencegahan pencemaran lingkungan hidup yang dilakukan oleh para investor<sup>13</sup>.

Pihak-pihak yang berwenang untuk menjadi komisi penilai Amdal adalah instansi lingkungan hidup, para pakar, masyarakat yang terkena dampak, serta organisasi lingkungan hidup. Hingga saat ini, pengusaha yang telah mengajukan pembuatan dokumen Amdal adalah PT Tirta Wahana Bali Internasional. Menurut Badan Lingkungan Hidup, PT Tirta Wahana Bali Internasional yang akan menjalankan revitalisasi di Teluk Benoa, sudah melakukan *public hearing* untuk membuat dokumen Amdal. Lapisan masyarakat dan pemerhati lingkungan hidup turut andil didalam *public hearing* itu. Namun sampai saat ini Badan Lingkungan Hidup yang menjadi gerbang perwakilan dari pemerintahan daerah terhadap suatu pembangunan yang berhubungan dengan dampak lingkungan hidup belum menerima dokumen Amdal tersebut. Dengan begitu, izin lokasi dari pemerintah provinsi belum keluar untuk PT Tirta Wahana Bali Internasional.

Penolakan dan dukungan didalam Peraturan Presiden ini pun menjadi sorotan tersendiri dari segi implementasinya. Terlihat di setiap sudut kabupaten Badung dan sekitaran Teluk Benoa, gelombang penolakan masyarakat, bermunculannya baliho serta demonstrasi masyarakat Bali, terkhusus masyarakat sekitar Benoa semakin marak

---

<sup>13</sup> Syamsuharya, **Aspek-Aspek Pelestarian Lingkungan Hidup**, PT Alumni Bandung, 2008. Hlm. 155

terjadi. Ini merupakan suatu cerminan bahwa Peraturan Presiden ini merupakan suatu produk yang gagal dan kurang baik bila di lanjutkan. Hambatan yang terjadi justru berada didalam badan pemerintahan pusat serta pemerintahan daerah, karena terdapat inkonsistensi terhadap pernyataan Gubernur Bali di setiap media masa hal ini akan membuat rakyat dilema dan di buat bingung oleh setiap pernyataan yang keluar dari Gubernur Bali.

Hambatan yang terjadi terhadap implementasi Peraturan Presiden ini sendiri adalah tidak terbukanya pemerintah provinsi Bali terhadap segala perkembangan terhadap proses revitalisasi ini. Sehingga masyarakat merasa ada yang aneh dari pembuatan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 ini. Hambatan lainnya terjadi dari penolakan-penolakan yang terjadi didalam masyarakat Bali itu sendiri, sehingga ini dapat menjadi suatu masalah yang akan terus dibahas serta akan semakin dapat disimpulkan bahwa Peraturan Presiden ini tidak layak dilakukan di Teluk Benoa.

#### **4. Solusi Untuk Hambatan Yang Terjadi Pada Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 di Wilayah Teluk Benoa**

Tugas dan wewenang pemerintah daerah terhadap lingkungan hidup yang diatur didalam pasal 63 Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup antara lain adalah melakukan pengawasan terhadap segala bentuk kegiatan terhadap lingkungan serta mengoordinasikan

dan melaksanakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup<sup>14</sup>.

Apabila tugas dan wewenang pemerintah daerah dikaitkan dengan peraturan presiden, seharusnya pemerintah daerah harus turut andil dalam Pembuatan Presiden nomor 51 tahun 2014 dengan melibatkan segala lapisan masyarakat yang terkena dampak, karena Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 ini mengubah bentuk dan akan memiliki dampak terhadap lingkungan hidup, selain itu Pemerintah Provinsi Bali dianggap menjadi suatu lembaga yang mengetahui benar kondisi lingkungan dan wilayah Teluk Benoa.

Sistem informasi yang juga diatur didalam UUPH yang mengatakan bahwa pemerintah berkewajiban memberikan informasi kepada masyarakat, jadi pemerintah berkewajiban untuk memberikan segala bentuk informasi tentang segala kelanjutan bentuk kegiatan yang berkaitan dengan lingkungan Teluk Benoa. Pemerintah daerah juga wajib mengawal dalam pelaksanaan pembuatan dokumen Amdal, dan turut mengawasi dalam hal melibatkan aspirasi masyarakat serta pemerhati lingkungan hidup. Sama halnya seperti rapat koordinasi yang dilakukan oleh Badan Rapat Koordinasi Nasional yang tidak mengundang sepenuhnya pemerhati lingkungan hidup, pemerintah daerah wajib menjembatani setiap lapisan masyarakat baik yang setuju dan tidak setuju terhadap Peraturan Presiden ini.

---

<sup>14</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059

Teluk Benoa dengan keadaan lingkungan yang menguntungkan dan masih sangat bermanfaat untuk warga sekitar seharusnya membuat pemerintah daerah provinsi Bali ikut mengkaji dan memberikan masukan keadaan sebenarnya di teluk Benoa. Berbagai macam keluhan masyarakat dan penolakan masyarakat terhadap Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 harus dijadikan dasar pertimbangan pemerintah dalam mengambil keputusan.

Asas partisipatif masyarakat terhadap lingkungan hidup lebih dihidupkan, untuk menghindari gejolak dan tidak harmonisnya hubungan masyarakat dengan pemerintah daerah. Pemerintah daerah mempunyai posisi sebagai jembatan antara masyarakat dengan pemerintah pusat. Peran pemerintah daerah sebagai jembatan disini sangatlah penting, karena pemerintah daerah merupakan lembaga yang mengerti betul tentang kondisi lokasi di daerah. Diharapkan pemerintah daerah dapat memberikan saran kepada pemerintah pusat dalam membuat suatu produk hukum. Berkaca terhadap reklamasi Pulau Serangan yang pada awal reklamasi bertujuan untuk membuat ikon pariwisata baru, namun sekarang menjadi pulau yang tidak terawat, selayaknya pemerintah dapat memaksimalkan pembangunan di Pulau Serangan. Ikon pariwisata baru di Bali merupakan suatu alasan klasik yang justru dapat membuat ketidakseimbangan pembangunan antara Bali Selatan dan daerah Bali lainnya. Menurut Bobby yang berkerja sebagai guide, setiap turis yang datang ke Bali tidak pernah menanyakan ada berapa hotel



yang di bangun di Bali, namun mereka menanyakan tentang keanekargaman budaya Bali.

Melihat secara keseluruhan dari Pulau Bali, sebenarnya Bali memiliki beberapa pariwisata yang masih banyak dan menunggu tindak lanjut dari para investor, salah satunya adalah Garuda Wisnu Kencana. Garuda Wisnu Kencana yang dahulu dibuat guna dapat menjadi patung tertinggi di dunia namun sampai sekarang belum terealisasi. Tidak tepat jika revitalisasi Teluk Benoa ini mengatasnamakan pembuatan ikon pariwisata baru. Badan Lingkungan Hidup harusnya melakukan rehabilitasi terhadap wilayah Teluk Benoa. Karena sebenarnya pendangkalan di dalam Teluk Benoa bukan alasan untuk melakukan revitalisasi melalui reklamasi. Sisa material pembuatan jalan tol yang masih tersisa didalam laut seharusnya dibersihkan dan dilakukan pengerukan agar keadaan lingkungan di Teluk Benoa bisa terjamin keindahan dan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat sekitar.

Pemerintah Provinsi Bali seharusnya menjalankan prinsip *good governance* didalam pemerintahannya. Secara teoritis *good governance* mengandung makna bahwa pengelolaan kekuasaan yang didasarkan pada aturan-aturan hukum yang berlaku, pengambil kebijaksanaan secara transparan serta pertanggungjawaban kepada masyarakat didalam segala aspek dan bidang produk hukum yang menyangkut kehidupan orang banyak<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> J.Kaloh, **Kepemimpinan Kepala Daerah**, Sinar Grafika, Jakarta, 2009. Hlm. 78

## E. Kesimpulan

Pada penulisan skripsi ini saya memberikan kesimpulan bahwa :

1. Peraturan presiden ini tidak sesuai dengan kondisi lingkungan dan sosial Teluk Benoa, kondisi lingkungan teluk Benoa yang dikelilingi oleh hutan mangrove mempunyai peran penting dalam melindungi daerah-daerah sekitar Teluk Benoa dari ancaman banjir. Revitalisasi Teluk Benoa dengan rencana melakukan reklamasi juga akan mengancam pendapatan dan mata pencaharian nelayan sekitar karena nelayan dari berbagai desa di sekitar Teluk Benoa menggantungkan hidup dengan mencari ikan dan kepiting di sekitar Teluk Benoa pada saat air laut surut. Apabila reklamasi terus dilakukan, nelayan akan kehilangan mata pencaharian dan tidak ada hasil untuk kehidupan sehari-hari.
2. Hambatan yang terjadi terhadap implementasi Peraturan Presiden ini sendiri adalah tidak terbukanya pemerintah provinsi Bali terhadap segala perkembangan terhadap proses revitalisasi ini. Sehingga masyarakat merasa ada yang aneh dari pembuatan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 ini. Hambatan lainnya terjadi dari penolakan-penolakan yang terjadi didalam masyarakat Bali itu sendiri, sehingga ini dapat menjadi suatu masalah yang akan terus dibahas serta akan semakin dapat disimpulkan bahwa Peraturan Presiden ini tidak layak dilakukan di Teluk Benoa.
3. Pemerintah Provinsi Bali seharusnya menjalankan prinsip *good governance* didalam pemerintahannya. Secara teoritis *good governance*

mengandung makna bahwa pengelolaan kekuasaan yang didasarkan pada aturan-aturan hukum yang berlaku, pengambil kebijaksanaan secara transparan serta pertanggungjawaban kepada masyarakat didalam segala aspek dan bidang produk hukum yang menyangkut kehidupan orang banyak.

#### **F. Saran**

Dalam penulisan skripsi ini, saya memberi saran

1. Pengkajian ulang Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 terhadap wilayah lingkungan alam dan lingkungan sosial Teluk Benoa.
2. Pemerintah provinsi Bali mengadakan public hearing mendengarkan dan mempertimbangkan saran dan masukan masyarakat yang menolak Peraturan Presiden tersebut, mengingat ada alasan-alasan yang patut dipertimbangkan atas penolakan tersebut terkait dengan lingkungan hidup untuk generasi-generasi mendatang.
3. Pemerintah Provinsi Bali agar lebih konsisten dengan segala kebijakan-kebijakan sebelumnya agar tidak menimbulkan rasa bingung dan suatu praha di dalam masyarakat.

## Daftar Pustaka

### **Buku :**

Burhan Asofa, **Metode Penelitian Hukum**, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.

J.Kaloh, **Kepemimpinan Kepala Daerah**, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

Soejono Soekanto, **Pengantar Penelitian Hukum**, UI Press, Jakarta, 1982.

----- dan Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat**, Rajawali Press, Jakarta, 1982.

Syamsuharya, **Aspek-Aspek Pelestarian Lingkungan Hidup**, PT Alumni Bandung, 2008.

### **Jurnal :**

R. Suyarto, Fakultas Hukum Universitas Udayana **Kajian Akifer di Kecamatan Denpasar Barat Provinsi Bali**, E-Book Jurnal (online), 2010.

### **Laporan Penelitian:**

Conservation International, *Kajian Modeling Dampak Perubahan Fungsi Teluk Benoa Untuk Sistem Pendukung Keputusan Dalam Jejaring KKP Bali*,. Bali, 2013.

### **Undang-Undang :**

**Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup**, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan legara Negara Nomor 5059

**Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah,**  
Lembaran Negara Tahun 2014, Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara  
Nomor 5587

**Media Cetak:**

Widiana Parwata, Teluk Benoa Sumber Penyakit?, Bali Post, 3 Oktober 2014

**Internet :**

<http://www.setkab.go.id> di akses pada tanggal (25 Oktober 2014)

<http://www.walhi.or.id/tolak-reklamasi-segera-batalan-perpres-51-tahun-2014.html> (23 November 2014)

## *RINGKASAN*

Niluh Komang Adhyati Intan Hapsari, Hukum Administrasi Negara, Desember 2014, REGULASI TANPA *BASIC* ALAM DAN LINGKUNGAN SOSIAL (Studi Penerapan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan di Teluk Benoa), Dr. Moh. Fadli, S.H., M.H., Sucipto, S.H., M.H.

Pada skripsi ini, penulis mengangkat permasalahan Regulasi Tanpa Basic Alam dan Lingkungan Sosial (Studi Penerapan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan di Teluk Benoa) Seperti terbitnya Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 yang merevisi Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 dianggap sebagai suatu regulasi yang tidak memperhatikan aspek alam dan sosial di Pulau Bali. Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 mengatur tentang wilayah konservasi air yang dilindungi di Teluk Benoa. Namun Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 mengubah status wilayah Teluk Benoa, dari zona konservasi air menjadi zona penyangga yang statusnya dapat dikembangkan dengan pengadaan reklamasi. Peraturan Presiden ini menimbulkan pro dan kontra, pergolakan masyarakat yang berpendapat bahwa Peraturan Presiden ini mengancam kelestarian lingkungan di daerah Teluk Benoa dan juga mengancam kehidupan nelayan di Teluk Benoa. Berdasarkan hal tersebut diatas, karya tulis ini mengangkat rumusan masalah : (1) Apakah Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 sesuai dengan keadaan lingkungan alam dan lingkungan sosiologis terhadap wilayah Teluk Benoa? (2) Apa hambatan yang terjadi terhadap implementasi Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 di wilayah Teluk Benoa? (3) Solusi apa yang harus dilakukan demi terselenggaranya Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 dengan tetap mempertimbangkan keadaan lingkungan hidup dan lingkungan sosial di Teluk Benoa?

Kemudian penulis karya tulis ini menggunakan metode yuridis-sosiologis artinya suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata yang terjadi di lapangan dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), yang kemudian menuju pada identifikasi (*problem-identification*). Jadi secara yuridis tanggung jawab pemerintah dalam menjamin kelestarian lingkungan Taman Raya Hutan Ngurah Rai dikaitkan dengan hukum-hukum yang ada pada Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014, kemudian secara sosiologis dikaitkan dengan kenyataan dan fakta yang ada pada kondisi lingkungan sosial Teluk Benoa.

## SUMMARY

Niluh Komang Adhyati Intan Hapsari, Administrative Law, December 2014, REGULATION WITHOUT BASIC OF NATURE AND SOCIAL ENVIRONMENT (Study of Implementation of Presidential Decree Number 51 Year 2014 amendments to Presidential Decree Number 45 Year 2011 about Spatial Planning of Urban Areas of Denpasar, Badung, Gianyar and Tabanan in Teluk Benoa), Dr. Moh Fadli, S.H., M.H., Sucipto, S.H., M.H.

In this thesis, the writer raises a problem of Regulation Without Basic of Nature and Social Environment (Study of Implementation of Presidential Decree Number 51 Year 2014 amendments to Presidential Decree Number 45 Year 2011 about Spatial Planning of Urban Areas of Denpasar, Badung, Gianyar and Tabanan in Teluk Benoa). The issued of Presidential Decree Number 51 Year 2014 considered as a regulation regardless of nature and social aspects in Bali Island.

Presidential Decree Number 45 Year 2011 was regulate about Protection of Water Conservation Zone in Teluk Benoa, but Presidential Decree Number 51 Year 2014 changed the status of Teluk Benoa as Water Conservation Zone become A Buffer Zone. The Status of Buffer Zone could be developed with procurement of reclamation. Consequently, the local society were consider that the Presidential Decree Number 51 Year 2014 would threaten the environmental sustainability and fisherman's life in Teluk Benoa. Based on the reason, this thesis has two main problem of the study : (1). What is Presidential Decree Number 51 Year 2014 compatible with nature condition and sociological environment of Teluk Benoa?, (2). What are the obstacles of the implementation of Presidential Decree Number 51 Year 2014 in Teluk Benoa? (3). What are the solutions that supposed to do to implement Presidential Decree Number 51 Year 2014 by considering the environmental and social environment in Teluk Benoa?

Than, the writer uses juridical-sociological method which means a study of the real situation that occurred in the field with the intent and purpose of fact-finding to problem-identification. So, juridically, the responsibility of government to ensure environmental sustainability of Great Forest Park Ngurah Rai connected with the law in Presidential Decree Number 51 Year 2014, than sociologically, the Presidential Decree is associated with facts and realities of social environment condition of Teluk Benoa.